Comisión de Asuntos Internacionales
S/C

Versión Taquigráfica N° 870 de 2016

"ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR 2015-2016"

Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 14 de diciembre de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Roberto Chiazzaro.
MIEMBROS:	Señores Representantes Jorge Meroni, Nicolás Olivera, Silvio Ríos Ferreira y Jaime Mario Trobo.
INVITADOS:	Por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR: doctor Lincoln Bizzozero, Coordinador Programa Estudios Internacionales; Wilson Fernández Luzuriaga, Magister en Relaciones Internacionales y Daniela Guerra, licenciada en Relaciones Internacionales, los acompaña el señor Carlos Baraibar.
SECRETARIO:	Señor Gonzalo Legnani.
PROSECRETARIO:	Señor Daniel Conde Montes de Oca.

SEÑOR PRESIDENTE (Roberto Chiazzaro).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de un asunto entrado.

SEÑOR SECRETARIO (Gonzalo Legnani).- CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL E INTOLERANCIA. APROBACIÓN. (C/1696/16).

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos el gusto de recibir a una delegación del Programa de Estudios Internacionales de la Udelar, integrada por el doctor Lincoln Bizzozero, el profesor Wilson Fernández Luzuriaga y la licenciada Daniela Guerra, y a un amigo de la casa, el señor senador Carlos Baráibar.

El objeto de la visita es la presentación del Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015- 2016, que elabora la Facultad de Ciencias Sociales al amparo del Programa de Estudios Internacionales. El doctor Bizzozero me manifestó su interés en hacer esta presentación en la Comisión. Me parece muy saludable el contacto de la Cámara de Representantes con la disciplina que ustedes estudian. Esperamos que este sea el

puntapié inicial para tener contactos más directos. Quizás en lo que resta de esta legislatura les pidamos algún estudio o algún asesoramiento en especial.

Estamos muy interesados en escuchar su disertación.

SEÑOR BIZZOZERO (Lincoln).- Muchas gracias por recibirnos.

La idea básica es presentar este anuario, que es un producto original y novedoso para el país y para la región. Primero haré referencia a su significado, a sus contenidos y a la forma como se trabajó. Luego, la licenciada Guerra hará una breve presentación de los temas de la agenda, y el profesor Fernández Luzuriaga hablará de la política exterior uruguaya. ¿Por qué hago esta división? Porque entiendo que lo que figura en la agenda estructura los temas internacionales en los distintos países; son los temas de la agenda internacional. Por supuesto que no los definen los países pequeños, pero somos recipiendarios y participamos en ello. Entonces, los temas de la agenda estructuran, de tal forma que delimitan y condicionan las políticas de los países y las políticas exteriores.

No se trata de trabajos estrictamente académicos, de revista académica; es un anuario. Un anuario tiene estas características: toma los principales temas internacionales del período, que aquí se estructura de 2015 a 2016; llega hasta los primeros meses de 2016. A partir de ello se hacen los análisis pertinentes con algunos temas fundamentales.

Este anuario lo editamos conjuntamente con el profesor Fernández Luzuriaga, pero lo coordinamos fundamentalmente desde el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales. También contamos con colaboraciones de otras áreas, sobre todo del área social -la licenciada Guerra trabaja en la Facultad de Derecho-, y de otros colegas de la región -trabajamos con redes-, de Europa y de otros continentes. Los que trabajaron en este caso son básicamente europeos y de la región, pero pensamos continuar con otras zonas; ya tenemos contactos en los Balcanes, en Turquía, etcétera. Uno va estableciendo redes, se establece una lógica de trabajo y se estructura a partir de allí. En este caso contribuyeron treinta y dos autores de distintas realidades.

El anuario tiene básicamente tres partes. Una de ellas es Sistema Mundial/Internacional. Los temas que se tratan en la Organización de las Naciones Unidas y en las cumbres mundiales estructuran mucho la política internacional. Allí uno puede delimitar las prioridades definidas, que nos tocan a todos. Por ejemplo, hay un pequeño trabajo sobre la Convención del Cambio Climático que tuvo lugar en París el año pasado; eso nos incluye, nos influye y nos condiciona en cuanto a las decisiones a adoptar. En esta parte también hay trabajos que atañen a los tratados, como el Transpacífico.

Otra parte importante es sobre las distintas Regiones/Mundo que tiene el planeta, que no se circunscriben a lo tradicional. Por ejemplo, allí incluimos la región Árabe -Musulmán -Israel. ¿Por qué? Porque entendemos que si hablamos solamente del Cercano Oriente estamos acotando mucho el espacio geográfico, siendo que el mundo musulmán no está solamente circunscripto al Cercano Oriente; tengamos en cuenta que Indonesia es el país con mayor pertenencia al mundo musulmán. Allí abrimos un intersticio transversal que atañe aspectos vinculados con la educación, la salud, que atraviesan y transversalizan las regiones. Se trata de temas internacionales que inciden en las distintas regiones y no están circunscriptos a una región.

La última parte es Política Exterior, y se toman algunos países. Reitero que esto está básicamente centrado en la región y desde Uruguay. Entonces, se toman algunas políticas exteriores: Argentina, Brasil y Chile. Venezuela está incluida en la región/mundo América Latina. Esta región/mundo tiene una importancia más destacada porque tratamos de traer reflexión desde la región. No se trata solamente de tomar los principales acontecimientos, sino los principales acontecimientos filtrados desde la región.

Este anuario ha tenido una acogida muy favorable y por eso queríamos presentarlo aquí. La licenciada Guerra presentará los temas de la agenda internacional, yo haré referencia al impacto de China en América Latina, y el profesor Fernández Luzuriaga hablará sobre la política exterior de Uruguay.

SEÑORA GUERRA (Daniela).- Me pidieron que conversara sobre lo que hace al trabajo con el que comienza este anuario, que es un repaso de los hechos fundamentales de 2015. Entendemos que esto es parte

de una propuesta de análisis que integra distintos aspectos que a lo largo de la publicación se van desarrollando con mayor nivel de profundidad.

Este trabajo, que sintetiza los hechos destacados del sistema internacional y de la región/mundo, tiene un doble propósito. En primer lugar, nos permite visualizar la relación entre distintos temas que hacen a la política, a la economía, para cuyo análisis profundo no siempre tenemos tiempo. En segundo término, intenta aportar una mirada crítica para distinguir e identificar esos hechos que, por distintos motivos, han tenido mayor relevancia, han sido más difundidos, pero que sabemos son la causa, un síntoma de problemas mucho mayores, que ameritan un análisis interdisciplinario y una mirada más profunda. Eso es lo que en parte motivó este primer trabajo.

De los hechos más destacados a lo largo de 2015 -están presentados hasta diciembre de 2015- hay cuatro ejes de mayor relevancia. Uno refiere a aspectos de seguridad. Hay que destacar que 2015 fue un año de gran violencia. Estuvo presente la guerra de Siria con un nuevo capítulo, incorporándose nuevos actores; este conflicto tiene la dificultad de identificar esos actores, que día a día marcan un capítulo diferencial. También estuvieron presentes los atentados, especialmente en Francia, que marcaron no solamente un cambio en el posicionamiento de ese país en cuanto al conflicto en Siria, sino también a la realidad actual de la Unión Europea, con problemas vinculados con el racismo y las migraciones.

Yendo a temas más regionales, un hecho destacado del norte es el lanzamiento de la campaña electoral en los Estados Unidos. Se presentaron veintiún candidatos, de los cuales finalmente dos siguieron en carrera. Con el diario del lunes, ya sabemos el resultado; será motivo del próximo anuario un capítulo para analizar los primeros cambios a partir de ese hecho.

La crisis en la Unión Europea que se arrastra desde 2008, que no solo es financiera, económica y estructural, sino también humanitaria, a partir de la llegada de los migrantes, está poniendo sobre la mesa la importancia de los aspectos sociales y la necesaria mirada que abarque distintos aspectos para plantear posibles soluciones.

Mirando lo que hacen los organismos internacionales, 2015 marcó varios hechos importantes. En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, uno fue la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Luego de revisar los objetivos del milenio, se definieron 17 nuevos objetivos, que están pautados a partir de 169 metas. Lo interesante de esta nueva definición de objetivos es que plantean un carácter integrado e indivisible de aspectos económicos, sociales y ambientales; estamos pensando en términos de desarrollo sostenible. Por otro lado, la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y la 11a. Conferencia de las Partes en materia del Protocolo de Kyoto, tras una negociación difícil, larga, llega a un acuerdo que plantea nuevos desafíos a la comunidad internacional. Hay actores importantes que están asumiendo o revisando sus compromisos.

A nivel regional destacamos dos que sabemos tienen importantes consecuencias. Por un lado está el acercamiento entre Estados Unidos y Cuba, que retomaran relaciones diplomáticas. A partir de 2016 analizaremos especialmente un nuevo capítulo. Por otra parte, está el agravamiento de la situación política y económica de Venezuela y el quiebre al perder la mayoría en el Parlamento, que también abrió un nuevo capítulo.

SEÑOR BIZZOZERO (Lincoln).- Vamos a referirnos a la relación China -América Latina. Este anuario tiene un capítulo específico relativo a la relación China -América Latina, que lo escribió Andrés Raggio, que hoy no pudo venir porque está en un congreso en Perú referido a temas de China.

En este anuario se tratan las migraciones geopolíticas y los derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales. Indudablemente, el TPP y el Tratado Transatlántico estaban en la agenda, configurando un nuevo diseño posible de la geopolítica y la geoeconomía del mundo, en el que se estaban posicionando una cantidad de actores y de Estados.

Sigo de cerca sobre todo el tema transatlántico porque viajo a menudo a Bruselas, y allá trabajo con funcionarios de la comisión. Había ciertas suspicacias, el tratado transpacífico indudablemente estaba señalando un posible camino al tratado transatlántico.

Cuento una anécdota. En una de las últimas entrevistas, a principios de año, un funcionario del Consejo Europeo me dijo: "Ustedes van a tener problemas si no terminan haciendo un tratado con nosotros, porque si se hace un tratado transatlántico, ustedes van a quedar afuera de toda posibilidad". ¿Qué quiere decir eso? Que efectivamente se estaba diseñando un nuevo escenario.

Antes del triunfo de Trump en las elecciones de Estados Unidos, por cómo venían las intervenciones, los dichos y los argumentos que se estaban empleando en las primarias estaban pesando mucho los perdedores -por llamarlos así- internos en Estados Unidos, y también en la Unión Europea. El escenario es cambiante, y eso lleva a redimensionar las reflexiones estratégicas que se pueden tener en los distintos países, incluyendo los nuestros.

Esta es una entrada al tema de China. En poco tiempo, China ha pasado a tener una idea de América Latina en su conjunto como una cosa perdida, distinta -no nos tenía muy presente-, a tener una política de acercamiento. En el foro Celac se definió un plan quinquenal, tres motores y seis sectores a los cuales apuntar con fondos concretos. El capítulo de Andrés Raggio es bastante explícito en cuanto al incremento de la dependencia comercial -con diferencias por países y por sectores- y a las inversiones, sobre todo hacia dónde van. En términos sistémicos, las inversiones apuntan a la infraestructura, a los efectos de poder abastecer al mercado chino. Las inversiones en infraestructura están bien, pero entendemos que es importante el desarrollo, la inversión tecnológica, el valor agregado, y en eso hay muy poco de parte de China. Indudablemente, esto va a traer la posibilidad de un TLC con China, pero yo creo que hay que contar con más elementos. No hay una única posición sobre ese tema, pero no se puede negar que China es una realidad.

Una vez que salió electo Trump, una de las primeras declaraciones que hizo el canciller chileno, Heraldo Muñoz, fue: "El TPP va a seguir; de lo contrario, entraremos en el foro de cooperación con China". Me parece apresurado hacer estas afirmaciones; tenemos que ver qué queremos y cómo lo canalizamos, para no meternos en una aceleración que a veces nos deja poco prendidos.

SEÑOR FERNÁNDEZ LUZURIAGA (Wilson).- Voy a comentar la sección sobre políticas exteriores subregionales, Uruguay incluido.

Los autores pertenecen a una red de investigadores que se fueron vinculando a nuestros cursos de posgrado, utilizando metodologías que se fueron incorporando muy lentamente en América Latina desde mediados de los años ochenta, y que fueron llegando tarde a Uruguay.

En esta sala hay tres egresados de la licenciatura de Relaciones Internacionales. Nosotros no veíamos cómo abordar los aspectos politológicos de una política que se ejecutaba en un espacio externo; la licenciatura no nos daba estos elementos para el análisis. Se trata de alejarse un poco de las metodologías tradicionales. Estas metodologías vienen de los centros, de los países tomadores de decisiones y que, por tanto, siempre hacen agua cuando las aplicamos a nuestra América Latina. En este caso, se trata de combinar básicamente dos condicionantes internas de política exterior: el sistema político y la estrategia de desarrollo con la lectura del contexto internacional en el que nos vamos a insertar.

Repasando los trabajos para hacer esta presentación, me llamaron la atención las coincidencias en los diagnósticos, a pesar de que se trata de países y de potencialidades tan distintos. Todos los autores hacemos hincapié en las incertidumbres que nos vienen desde el norte en el sistema internacional; todos hacemos hincapié en los proyectos difusos que hay en la región para insertar a América Latina, y todos hacemos hincapié en que esta situación repercute -es muy difícil que sea de otra manera- en acciones muy cautelosas y en falta de consensos en los sistemas políticos nacionales. Lo importante es que en todos los casos vemos a la política exterior como una política que desarrolla un sistema político. La desarrolla un Estado, la desarrolla un gobierno, la desarrolla un acuerdo entre un presidente y un canciller, pero ese conjunto de actores está inserto en un sistema político, y eso es lo que a veces no se entiende.

Los autores hablan de la peculiaridad de cada país. En Argentina, un nuevo gobierno asume en medio de un deterioro económico, en un estancamiento de los precios de los commodities, y no entendiendo muy bien dónde están los liderazgos regionales, viendo que estos liderazgos regionales están ausentes; todos sabemos que, desde el acuerdo Sarney- Alfonsín, Argentina se venía descansando en que el liderazgo era de Brasil, pero era benévolo, lo que alejaba hipótesis de conflicto.

En ese contexto, sorprende mucho la elección que hace Macri de la ingeniera Malcorra, una persona vinculada a la jefa de gabinete del secretario general de las Naciones Unidas, al mundo empresarial y al mundo multilateral de las organizaciones internacionales, que lo primero que intenta es imprimir un pragmatismo a la política exterior, y sacar de la agenda el debate de los últimos tiempos en Argentina entre aquellas posiciones más oficialistas, autonómicas y a las que se acusaba de aislacionistas, y una versión más globalizadora o universalista. Lo primero que hace es recomponer la relación con Uruguay y con Chile. Sylvia Ruiz Moreno habla de los dos heridos de la política exterior de los gobiernos K -los gobiernos kirchneristas-, uno por el gas y el otro derivado de la planta de celulosa, y empieza a explicar los equilibrios que está haciendo Macri en este mundo de incertidumbres.

Hablo de incertidumbres porque la primera visita que hace es a Brasil -visita a Dilma Rousseff- pero también es el primer gobierno de la región que marca un reconocimiento explícito al gobierno de Temer. El segundo equilibrio que marca es que, en plena campaña electoral, Macri advierte sobre su pretensión de aplicar la cláusula democrática a Venezuela, pero cuando el canciller Almagro reúne a los cancilleres en la OEA para aplicarla, su canciller lleva otra tesis: la del diálogo abierto, la de juntar a la oposición con el gobierno de Nicolás Maduro y la reivindicación de la autodeterminación de los pueblos. Parece que Argentina empieza a navegar entre Mercosur y Alianza Pacífico, escenario que no estaba en las hipótesis de los gobiernos de los Kirchner.

¿Qué nos dice Miriam Gomes Saraiva, la prestigiosa investigadora brasileña, sobre Brasil? Nos advierte que con Dilma Rousseff ya hay un cambio importante en el sistema político con relación a la política exterior. Ella nos dice que Dilma Rousseff no toca ninguno de los grandes postulados de Lula; no cambia el rumbo de la política exterior brasileña. De alguna manera, sigue con la misma idea de inserción internacional, pero le baja enormemente el perfil a la diplomacia presidencial y al activismo que había tenido Brasil, que uno ve básicamente con el buque insignia del ingreso de este país al Consejo de Seguridad, pero no es solo eso. El segundo gobierno de Dilma Rousseff asume en el contexto de una crisis económica clara, y en un corto recorrido viene este cambio de gobierno, con Michel Temer.

¿Qué dice este trabajo sobre Michel Temer? Nada más que incertidumbres: sus prioridades no parecen incluir la política exterior; no parece tener vocación internacionalista. Frente a la crisis económica y social que vive, no parece estar poniendo la política externa entre las principales políticas públicas. Critica mucho al canciller Serra, porque dice que lo que hace es preparar su precandidatura con relación a las elecciones de 2018 y no le va a imprimir una importante doctrina a la política exterior brasileña.

Dentro de ese panorama, se advierten un par de aspectos. Uno es histórico, y hace mucho que la academia brasileña lo viene diciendo: aquel mito que teníamos de Itamaraty absolutamente independizada del sistema político, desde 1985 se está agotando. El sistema político cada vez injiere más en Itamaraty. Esto es bastante lógico: cuanto mayor sea el sistema de partidos, menos autonomía tiene una cancillería. Siempre se habla de la política de Itamaraty como un modelo; históricamente, la política exterior de Uruguay jamás hubiera podido tener una Itamaraty con esa independencia, justamente porque había y hay un fuerte sistema de partidos que marca que quien gobierna es un sistema político partidocéntrico. Eso es lo primero que nos marca este trabajo: "¡Cuidado! Porque estamos ante este nuevo mundo de los partidos políticos entrando en Itamaraty, quitándole esa supuesta autonomía que tuvo durante muchos años". Otra cosa que nos advierte es el discurso: no ha habido ninguna acción concreta de este gobierno de Temer; apunta más a la defensa de las instituciones internacionales y de relaciones con potencias occidentales que a un liderazgo regional.

En cuanto a Chile, Shirley Götz Betancourt nos advierte que este sistema político que asume con Bachelet tiene un doble cambio. Ustedes saben que entre los gobiernos de la concertación hubo un breve período constitucional de cuatro años del gobierno de la alianza UDI -Renovación Nacional. O sea que viene de un gobierno de centro- derecha -así se califican ellos; yo no suelo usar esos términos- de la alianza, que gobernó con Piñera a la cabeza. Pero también viene de este cambio porque Michelle Bachelet asume un proyecto distinto porque la coalición es distinta -la coalición incorpora al Partido Comunista; deja de llamarse "Concertación" para llamarse "Nueva Mayoría"-, porque encuentra una ciudadanía que pide cambios estructurales, y esa ciudadanía está empoderada -lo vivimos mucho con las manifestaciones por la educación al final del gobierno de Piñera y al comienzo del gobierno de Bachelet-, y la autora dice que esto repercute en política exterior en por lo menos dos cuestiones. En primer lugar, no se quiere más una política exterior netamente economicista; se quiere reivindicar el aspecto político de la política exterior. Se quiere dar por

cerrado un ciclo que incluyó el gobierno de Pinochet, los gobiernos de la alianza y los gobiernos de la concertación. En segundo término, se refiere a una dimensión que acerque a Chile más a Latinoamérica.

En lo que refiere al primer aspecto, la autora dice que se pone sorpresivamente a Heraldo Muñoz de canciller. No sé por qué dice que es sorpresivo porque los gobiernos de la Concertación y de la Nueva Mayoría -como se llama ahora- han acudido a todos estos académicos venidos de la democracia cristiana y del Partido Socialista para ocupar la cancillería. Lo cierto es que quieren marcar una impronta de una dimensión política.

En cuanto al acercamiento a Latinoamérica, Chile se propone ser un país mediador, un país puente entre la Alianza Pacífico y el Mercosur. En estos debates en los que estamos todos los países quiere ser el puente que demuestre que las dos alternativas son posibles y que los dos esquemas son contrapuestos.

Por último, voy a hablar de Uruguay; ustedes son protagonistas, por lo que es poco lo que les puedo decir. Hace mucho que analizamos el tema desde lo que significa la política exterior desde una exigua mayoría parlamentaria. ¿Por qué nos importa que sea mayoría parlamentaria y por qué también hacemos hincapié en que es exigua? Un gobierno cualquiera -no importa que sea este- que se encuentre en política exterior frente a esta situación tiene una contradicción, una doble posibilidad, una doble alternativa que el propio escenario le está marcando. Por un lado, una mayoría parlamentaria estaría ampliando el margen de maniobra de un eje presidente- canciller para hacer una política exterior que en el Parlamento tendría un consenso asegurado. Por otra parte, los consensos y los disensos los traslada al partido de gobierno, sobre todo cuando la mayoría es exigua y puede cambiar con cualquier movimiento.

Tanto en el período de instalación del gobierno como en el período analizado, hay manifestaciones de acciones claras del canciller de la República que nada tienen que ver con el programa del Frente Amplio y con la idea de inserción del Frente Amplio. Todo esto lo ilustramos con el fenómeno del retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA. Ese fenómeno marca lo que les decía al principio: entender que la política exterior uruguaya es la política exterior ejecutada por un sistema político partidocéntrico. El hecho de que frente a determinadas posiciones -que todavía no están muy claras, pero que uno pensaba que acercaban más al canciller y al presidente a determinadas ideas de la oposición que al propio partido de gobierno- el presidente haya dicho: "Lo que gobierna en Uruguay son los partidos; lo que maneja el Uruguay es un sistema político partidocéntrico", y haya consultado a los organismos del Frente Amplio sobre la decisión a tomar es una muestra de esta metodología que estamos recorriendo de mirarlo desde el sistema político y desde las peculiaridades del sistema político.

Finalmente vamos a referirnos a la idea de acercarnos a un sistema internacional en concordancia con una estrategia de desarrollo. Nin Novoa acuñó la expresión "pragmatismo responsable". La fórmula con la que salimos del gobierno de Jorge Batlle -es decir, la reestructura de la inserción internacional del gobierno de Batlle después de que se desploman nuestros dos grandes vecinos, Argentina y Brasil- es la misma de los gobiernos de Vázquez y Mujica: Mercosur más multilateralismo múltiple, o sea, Mercosur como proyecto central de inserción internacional, más todos los socios y todos los "clientes" -entre comillas- que se puedan dar en el sistema internacional. Ese es el esquema. ¿Eso cambió? No.

¿Qué agrega en el discurso -todavía no en la acción- Nin Novoa? Agrega la flexibilización en el Mercosur. Agrega que es necesario que Uruguay, ya sea en el Mercosur o flexibilizando la decisión 3200, que obliga a las negociaciones en bloque, tenga otras formas más novedosas de comercio con otros socios. Inclusive, se muestran simpatías por la Alianza Pacífico y el canciller ha dicho expresamente que no descarta un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, en una de las contradicciones que notamos entre el discurso y el programa del Frente Amplio.

Este es el panorama que estamos marcando, con muchas más incertidumbres que certezas.

SEÑOR TROBO CABRERA (Jaime Mario).- A poco que analicemos las presentaciones que hemos tenido nos surgen una serie de preguntas, dudas, áreas de debate y confrontación de posiciones, porque todos tenemos una visión, quizás no académica, pero sí bastante profunda de estos temas.

En nombre propio y en el del Partido Nacional les agradecemos la visita y el material entregado, y los felicitamos. Este material sustituirá o será agregado a alguna lectura prevista para los días de vacaciones, a fin de ponernos al tanto de estos temas interesantes.

Dedicamos mucho tiempo al análisis de los acuerdos, que ya vienen formulados, a los que no podemos modificar en ningún aspecto, y nos instruimos de lo que pasó. En realidad, no tenemos una participación activa en lo que va a pasar; esta es una preocupación que siempre he tenido desde la perspectiva parlamentaria. Reconozco que el Parlamento está infinitamente lejos de participar antes de las decisiones que toma el Gobierno, a pesar de la preparación, la formación, la acumulación de información y de antecedentes y el asesoramiento que se debe recibir para participar con interés y con capacidad de decisión en política exterior. Los que estamos aquí tenemos la responsabilidad de trabajar en ese aspecto para formarnos mejor y, sobre todo, para poder incidir con una visión alternativa en las instancias de negociación que se llevan adelante en forma permanente, no solamente las que concluyen como acuerdos o tratados, sino también en las posiciones de Uruguay en diversos temas a nivel internacional.

El Parlamento uruguayo está bastante lejos de otros parlamentos, que sí tienen incidencia en la política exterior. Cito un ejemplo -aunque no sé el grado de eficacia que tiene su influencia-: de los países de Latinoamérica, puede considerarse que Chile es un país con una influencia relativamente mayor a la que tenemos nosotros u otros parlamentos en política exterior. Sé que antes del análisis de los acuerdos, en Chile se analizan con el Parlamento aspectos de los puntos de negociación para recoger la posición que puedan tener los sectores políticos, los parlamentarios, que a su vez son representantes de distintas regiones. Los acuerdos que tienen que ver con temas comerciales siempre tienen mucho que ver con cuestiones que afectan en forma positiva o negativa, con perdedores y ganadores en distintos puntos del territorio, en distintas áreas de la economía o áreas sociales.

Estoy trasmitiendo un mea culpa respecto de nuestra forma de trabajar, de los antecedentes y de formar opinión. Quizás podamos analizar, con alguna ayuda -tal vez podamos acordar algo con el Instituto en el futuro-, de qué modo los parlamentos están incidiendo en la política exterior de los países. Hay lugares donde inciden muy fuertemente, como en los Estados Unidos; no hay ninguna duda de que si bien el Departamento de Estado tiene un peso fenomenal, el Parlamento y sus comisiones de asuntos exteriores tienen incidencia en la toma de decisiones. Hoy en Europa quizás los parlamentos nacionales hayan perdido un poco de incidencia, pero el Parlamento Europeo incide en la política europea, y eso tiene consecuencias en la política exterior de los Estados que integran la Unión Europea.

Es un tema en el que tendremos que trabajar en el futuro. Quizás sea un buen tema para poner en la agenda del año próximo, sobre todo en lo que refiere a instruirnos de qué modo están actuando nuestros colegas respecto de sus gobiernos, no porque uno pretenda ser más de lo que es -está claro que, según la Constitución, la política exterior la dirige el Poder Ejecutivo: el presidente con el consejo de ministros, en particular con el ministro de Relaciones Exteriores-, pero en esta etapa en la cual estamos horizontalizando la toma de decisiones, es probable que la opinión seria de un Parlamento que analice los temas sea un componente interesante dentro de los datos que se manejan para tomar decisiones de política exterior.

Los parlamentarios tienen un vínculo internacional natural a su propia condición de parlamentarios porque integramos organismos bilaterales o multilaterales, y en el diálogo podemos tener conocimiento sobre lo que se está pensando del otro lado, podemos trasmitir señales no formales que la diplomacia formal no puede, en cierta medida cooperando dentro de nuestras responsabilidades con aspectos importantes de la política exterior.

De lo que carecemos hoy en día -por lo menos yo- es saber en qué medida la Cancillería consulta o tiene inputs de parte de las entidades académicas que se dedican a tratar estos temas, no solo la Universidad de la República como casa de estudios principal, sino también de las otras universidades, que tienen áreas de asuntos internacionales muy competentes, en algunos casos compartiendo docentes, haciendo trabajos desde distintas perspectivas, que pueden formar parte de un patrimonio de información que ayude a tomar decisiones.

La exposición del doctor Bizzozero me motivó mucho, sobre todo en lo que tiene que ver con esta perspectiva de un acuerdo con China, cuáles pueden ser las pretensiones de ese país y las nuestras, y si podemos incidir, en qué podemos hacerlo, o por lo menos saber la verdad. A veces hay mucho título de prensa que habla de cosas maravillosas que después terminan no realizándose o cuyas maravillas no aparecen: demoran o no son tales. Desentrañar el interés de la contraparte nos permite saber la importancia y el volumen de ese acuerdo. ¿Cómo actúan ustedes y cómo aportan -no solamente como lectura o como material de análisis- con estudios solicitados o con instancias de debate, con conferencias reservadas,

bilaterales, con charlas con la Cancillería o con áreas de la Cancillería? ¿La Cancillería está actuando en función de una lógica histórica de funcionamiento en torno a una estructura determinada -con esto no hago un juicio de valor sobre nadie- o la academia tiene una vinculación fuerte y permanente para la construcción de información y de patrimonio en torno a los temas internacionales?

SEÑOR PRESIDENTE.- Es muy interesante lo que manifiesta el señor diputado Trobo porque nos preocupa a varios saber cuáles son los insumos que toma la Cancillería para decisiones de tanta trascendencia. Es bueno saber si tienen hechos estudios o podrían colaborar con nosotros para conocer cómo se mueven otros gobiernos y cuál es la incidencia de otros parlamentos, ya que nosotros, por mandato constitucional, estamos muy limitados. Creo que esa es una modalidad de gobierno; las flexibilidades se pueden dar.

SEÑOR RÍOS (Silvio).- De acuerdo con el sistema que tenemos, el año próximo me va a tocar la responsabilidad de estar al frente de esta Comisión. He estado tratando de aprender lo más posible. Creo que durante la Presidencia que está finalizando el compañero Chiazzaro hubo varios eventos formativos para quienes estamos en la Comisión. Nos empeñaremos en tratar de mantener una dinámica de grupo interesante, con participación de los parlamentarios de todos los partidos, para tratar de avanzar, a fin de que haya un discurso único entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento en un momento tan difícil del mundo.

Hace unos días estuvimos en el Parlatino, y la definición de Iglesias fue muy clara: es un mundo confuso y un mundo que está enojado. Hay que mezclar políticas para llevar adelante soluciones efectivas y que nosotros podamos aportar desde aquí.

Por lo tanto, los voy a consultar.

SEÑOR BIZZOZERO (Lincoln).- Nosotros tenemos convenio con el Instituto Artigas del Servicio Exterior desde 1993. Me parece bueno hacer historia para ver cómo la Cancillería y el Instituto Artigas han evolucionado, en parte por las circunstancias, pero creo que contribuimos.

En ese momento yo empezaba a dictar cursos de política internacional. Entonces no había referencias sobre la política exterior de Argentina ni de Brasil; en el Instituto Artigas no había libros de referencia porque tenía una actitud muy conservadora, haciendo solamente estudios clásicos de derecho internacional. Teníamos -y seguimos teniendo- muy buenos funcionarios, pero se iban formando ellos mismos en sus recorridos: tenían que salir a negociar y se iban formando en la recorrida por otros países.

A partir de 1993 hubo una evolución importante en cuanto a la bibliografía que están consultando y a los profesores. Además, hay una preocupación del Instituto Artigas por hacer convenios con distintas universidades para llevar a cabo cursos de capacitación para los funcionarios y para los que recién ingresan, no solamente con la Universidad de la República, sino también con la Universidad Católica y la ORT. Creo que la Cancillería ha hecho en parte sus deberes, con un presupuesto acotado; pienso que se pueden hacer más cosas, pero es una opinión personal.

Yo diferencio el Instituto Artigas de la Cancillería, que tiene una estructura orgánica -ministro, subsecretario y las distintas direcciones-, que eventualmente puede pedir asesoramiento. Cuando estaba Agustín Espinosa, hicimos algún asesoramiento en temas concretos del Mercosur.

SEÑOR TROBO CABRERA (Jaime Mario).- En la formulación de políticas y toma de decisiones en temas específicos, así como en la formación continua del personal, me consta que el Instituto se vincula con las universidades y con los profesores.

El doctor Bizzozero dice que el embajador Espinosa en su momento encargó una serie de trabajos respecto de un tema específico; quisiera saber si eso ocurre con regularidad, o se trató de una anécdota.

SEÑOR BIZZOZERO (Lincoln).- La estructura del Ministerio es muy orgánica, muy vertical; el profesor Fernández Luzuriaga ya hizo mención a la importancia del sistema político y a cómo se trabaja allí.

Indudablemente hay consultas y asesoramientos puntuales, pero no es algo orgánico.

Entre las líneas académicas de trabajo en el Programa de Estudios Internacionales, hay una que se refiere a política exterior, otra de sistema internacional y teoría, y también trabajamos mucho los temas regionales. En el área social trabajamos con profesores de la Facultad de Derecho y otros colegas, y se abren otras instancias de trabajo y proyectos. Se está abriendo más lo referido a Asia/Pacífico y, sobre todo, a China.

SEÑOR FERNÁNDEZ LUZURIAGA (Wilson).- Yo tengo una visión un poco más pesimista. Creo que falta presupuesto e institucionalidad en el Instituto Artigas del Servicio Exterior.

Hay tres cargos -canciller, subsecretario y director general de Secretaría- que va a proveer el sistema político; ¡por suerte! Siempre van a ser decisión del sistema político. La vinculación de ese centro de toma de decisiones con la academia, con asesores, tiene que ser mediante un centro que viabilice todo esto.

Encuentro un presupuesto limitado y una falta de memoria institucional. Uruguay tiene el mecanismo tradicional de que cuando tiene diplomáticos en período de adscripción, los designa a trabajar en lugares centrales en la estructura orgánica de la Cancillería. Se nombra un director del Instituto Artigas por dos años. La persona pasa cuatro o cinco meses para acomodarse, y en los últimos cuatro o cinco meses está pensando en su próximo destino. Ahí falta institucionalidad.

Los diplomáticos defienden mucho que el director de la academia diplomática sea un embajador de carrera. Puede serlo, pero por lo menos se necesitaría la figura de un coordinador académico permanente, una especie de secretario docente, que de alguna manera manejara y atara esos hilos. De lo contrario, siempre vamos a estar en esa falta de institucionalidad, y a estar pendientes de la voluntad del canciller. Generalmente la vinculación con la academia y con la academia diplomática la maneja el subsecretario o el director de Secretaría. Pero así vamos a estar siempre sin una idea de política de Estado en la relación entre círculos académicos, Parlamento y Cancillería.

Es cierto lo planteado por el señor diputado Trobo de la situación en Chile y Estados Unidos, pero el problema que tenemos nosotros lo vive toda Latinoamérica. Los parlamentos se quejan muchísimo: hablan del déficit democrático de las políticas exteriores, de la falta de consulta de los poderes ejecutivos a los parlamentos. Nosotros estudiábamos eso con un maestro, el profesor Cagnoni, que nos daba derecho constitucional comparado. No se sabe por qué las constituciones generalmente reservan determinadas atribuciones al Senado, y no al Parlamento como un todo. El caso típico es la designación de los jefes de misión, que es un tema riquísimo, porque es allí donde quien es designado, sea de carrera o político, presenta su plan de trabajo, y donde se produce un debate central sobre lo que significa la inserción internacional del país.

O sea que no es un problema de Uruguay, aunque sin duda hay parlamentos más activos.

SEÑOR TROBO CABRERA (Jaime Mario).- Yo soy de los quejosos, pero como tengo años de quejoso porque hace mucho que estoy aquí, me cansé de quejarme. Creo que hay que hacer un esfuerzo para cambiar. Eso tiene mucho que ver con el propio Parlamento.

Uno se queja, pero si uno tiene conocimientos, formación, asistencia, asesoramiento y puede formar una opinión consistente, no solo se queja, sino que plantea soluciones. El Parlamento debe tener voluntad para actuar sobre los temas. En este caso, tratándose de cuestiones tan importantes y de dimensión tan trascendente en el tiempo, quizás sea nuestra la responsabilidad.

¿Quiénes están actuando? ¿Tienen instrumentos para actuar? ¿Cuáles son esos instrumentos? Seguramente podríamos adaptar o crear algunos para nuestra propia realidad. No es ir más allá de la competencia que la Constitución da al Parlamento, pero sí ejercerla plenamente.

A veces, el cartel de la competencia es nada más que un cartel: debe tener sustancia, encarnadura -como decía el doctor Herrera, que fue un gran ideólogo de la política exterior del Uruguay-, es decir, debe dar valor a las cosas importantes para tomar decisiones importantes.

Para nosotros es muy importante conocer y tener asistencia en forma permanente para incidir en las decisiones. Una declaración parlamentaria sobre un tema determinado muchas veces puede tener efectos diplomáticos, sobre todo hoy en día, en aspectos de derechos humanos y de libertades. Las declaraciones parlamentarias tienen peso internacional, tanto como las de las cancillerías. Cuando hay declaraciones que las realizan tres, cuatro o cinco parlamentos en un momento determinado tienen efecto en la opinión pública internacional y en el humor del gobierno. Hay un nivel de autonomía que está perfectamente respetado por el uso de los mecanismos tradicionales. Una resolución de la Cámara de Representantes o del Senado sobre un problema internacional, si tiene sustancia y respaldo de información, puede tener valor y peso en la política exterior, hacia adentro y hacia afuera.

Las mayorías construidas por resultado electoral muchas veces se deconstruyen para formar opinión de un modo que no parece ser mejor para todos los intereses; puede ser el mejor para algunos intereses o para una visión del país, pero no para la visión más amplia posible. Pero ese es un debate en el que uno no debe entrar.

Conocer lo que pasa en otros parlamentos y nuestras propias carencias, conocer cómo trabaja la Cancillería, si tiene un espacio de conexión con la academia para escuchar opiniones, sin perjuicio de lo que regularmente haga a través de la formación de sus propios diplomáticos, para nosotros es realmente importante. Nos da un dato: no estamos haciendo las cosas que deberíamos con el capital que tenemos, que es el capital intelectual o de la gente que está trabajando sobre los grandes temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincido totalmente con el señor diputado Trobo.

Cuando el Frente Amplio gana el gobierno, yo entré a la Cancillería como asesor del ministro Gargano. Esa fue una realidad que constatamos inmediatamente, y tratamos de llevar adelante algunos cambios, pero la resistencia de la diplomacia es feroz. Inclusive, se estudió la posibilidad de mantener un servicio estable para generar esa memoria institucional, que es fundamental, pero no se pudo lograr. Es una carencia muy sentida y muy grande.

Como dice el señor diputado Trobo, creo que los parlamentos deberíamos tener una mayor incidencia. Yo he sido de los que ha dicho que es una carencia democrática fundamental que las decisiones a veces sean tomadas sin la participación de todos los interesados. Cuando se da participación a los interesados, muchas veces hay aportes muy interesantes, que con frecuencia en las cancillerías no son tomados en cuenta. Entonces, es bueno abrir la discusión; es algo en lo que debemos seguir insistiendo.

Quería solicitarles una opinión sobre el TLC con China y con la Resolución 32. Quisiera algún comentario sobre la posición argentina -fue muy claro su presidente, que de una forma muy elegante dijo “No” a la negociación bilateral entre Uruguay y China- y la contundente respuesta de un anónimo de la diplomacia brasileña, que es aún más duro y contundente; creo que Paraguay y Venezuela no se manifestaron.

SEÑOR BIZZOZERO.- Hay un aspecto diferencial en cuanto a la internacionalización, a la mundialización, y a cómo esto incide en las políticas domésticas. Eso hace totalmente diferente al sistema político y a las cancillerías. Creo que eso implica una necesaria adaptación del sistema político, y también de la Cancillería en relación a los nuevos tiempos. Por eso entiendo que es totalmente pertinente y relevante la consulta que hacía el señor diputado Trobo.

Estuve trabajando en una posible reformulación en el Instituto Artigas, y algunos puntos que consideraba era, justamente, la necesidad de tener algún personal permanente. Es como la capital: tenemos que pensar desde Montevideo cómo enfocamos la política exterior, y no tener prácticamente todo el personal importante desperdigado, sin poder hacer una reflexión desde aquí.

Entonces, tendría que haber una unidad estratégica. Por supuesto que para eso es necesario reformular el presupuesto. No puede ser que cada dos años todo el personal tenga seis meses para acomodarse y seis meses antes de dejar su lugar esté pensando en su nuevo destino, por lo que prácticamente no deja el material acumulado, toda su reflexión del lugar donde está, sea un embajador que está en China, en Bruselas o en Brasilia. Necesitamos gente aquí también.

Por supuesto que también hay que dar más importancia a las Comisiones de Asuntos Internacionales del Parlamento, y que las Cámaras puedan tener algunos elementos de la agenda internacional, que también se

meten en las políticas domésticas y están incidiendo, así como temas domésticos inciden en lo regional e internacional. Tenemos que permear más eso y articular otra forma, sobre todo tener algún pensamiento estratégico. No se trata solamente de ir reaccionando frente a los acontecimientos, sino al menos tener los marcos, el contexto de lo que puede venir, qué puede pasar, y definir en función de eso.

Con respecto al TLC con China, entiendo que está planteado en el marco de la flexibilización que busca Uruguay. Como socio pequeño del Mercosur, Uruguay ha propuesto muchas cosas a los efectos de negociar; no es que quiera todo eso. Se trata de tiros por elevación -usando un lenguaje futbolero- para sacar otra cosa a partir de allí. Eso lo ha hecho prácticamente desde los comienzos del Mercosur. No es una cuestión que tenga que ver en sí con el TLC. Pero esta pulseada de introducir el TLC en la negociación busca sacar algún rédito concreto. Indudablemente, la relación con China no es menor.

Las respuestas de Argentina y de Brasil son claras: la decisión 3200 está vigente en términos tarifarios, arancelarios. Uno puede decir que se pueden hacer otras cosas con China, pero indudablemente un TLC también implica las tarifas y los aranceles, que son la vía de entrada. Entiendo que las posibilidades reales de Uruguay de desmarcarse y hacer un TLC con China van a estar muy acotadas en este escenario actual.

Yo no soy partidario del TLC con China. Tenemos que pensar regionalmente cómo encaramos. Particularmente en este escenario, en este momento yo apostaría a que se completara una negociación más seria con la Unión Europea. Podríamos tener otras herramientas para negociar con China. Pero este es un tema muy delicado.

Hasta hace muy poco yo era muy escéptico de que pudiéramos continuar con la Unión Europea, pero hoy el escenario ha cambiado. Hace muy poco estuve con el embajador en Bruselas, Pérez del Castillo, y él también me decía que es la primera vez que tenemos propuestas serias de ambas partes como para empezar a negociar; hasta ahora no las había. Se hablaba de negociación, pero en forma retórica, para no decir que no había nada.

SEÑOR TROBO CABRERA (Jaime Mario).- ¿Qué plazos tenemos con la Unión Europea? ¿Qué horizonte plantea esta revitalización?

SEÑOR BIZZOZERO (Lincoln).- En marzo habrá una próxima reunión. De acuerdo a cómo se negocien las propuestas se va a continuar.

A mi entender, en el mejor escenario -no quiere decir que vaya a pasar- se podría estar firmando el acuerdo en 2018, a ratificación de todos los Estados parte, lo que implica otra complicación, que se suma a las que hoy ya tiene la Unión Europea. Los pasos que se han dado hoy desde el Mercosur, más allá del momento por el que se está pasando, nos da margen de maniobra para encarar las cosas de otra manera. No importa tener ya firmado un acuerdo, pero sí saber que se está en una vía de negociación. El escenario ha cambiado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos tremendamente agradecidos por la información brindada. Los vamos a molestar nuevamente porque ustedes abrieron la puerta. Esta Comisión está atenta al desarrollo en la materia a nivel universitario. Nos gustaría participar en las actividades que ustedes lleven a cabo, y si algo quieren plantear, estamos a las órdenes.

Se levanta la reunión.